DOCUMENT RESUME

ED 368 662 SO 023 868

AUTHOR	Bray, Mark; Atchoarena, David
TITLE	Educational Planning and Management in Small States [and] De la viabilite au developpement durable: role et perpectives de la planification de l'education das les petits Etates.
INSTITUTION	United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization, Paris (France).
REPORT NO	ED-90-CONF-401-Col-52; ED-90/CPA401/RT-IV
PUB DATE	Mar 90
NOTE	48p.; Papers presented at the United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization International Congress (Mexico, March 26-30, 1990).
PUB TYPE	Reports - Descriptive (141)
LANGUAGE	English; French
EDRS PRICE	MF01/PC02 Plus Postage.
DESCRIPTORS	Developing Nations; *Educational Administration; Educational Finance; *Educational Planning; Foreign Countries; Higher Education; *Politics of Education
IDENTIFIERS	*Development Education; *Small Countries

ABSTRACT

Part of Round Table IV, this document consists of two articles presented at an international congress in Mexico. Each deals with planning and management of education in small countries. The purpose of the congress was to review the evolution of educational planning and management since a previous conference held in 1968. The participants hoped to identify new approaches and trends in this field. A major change noted was an increase in the number of small states. The emergence of these small states has required new perspectives in development thinking. The papers examine the nature of this ecology, and analyze its implications for educational planning and management. The first paper begins with some matters of definition and scope, before turning to the economic, political, and social context within which educational planning and management must take place. The third section of the first paper analyses constraints and strategies with specific reference to higher education. For this paper, population has been adopted as the main indicator of size. The arbitrary cut off point is 1.5 million people. Table 1 lists 77 states with populations below 1.5 million in the mid 1980s. The context for educational planning is discussed through the economies of small states, economic constraints on small states, land, labor, capital, entrepreneurship, domestic market, and external markets. The economic analysis suggests that many education systems need a strong international focus. The first article includes a 60-item bibliography. The bibliography for the second article contains 33 items. (DK)

****
* Reproductions supplied by EDRS are the best that can be made *
* from the original document. *
****

ED 368 662

INTERNATIONAL CONGRESS

PLANNING AND MANAGEMENT OF EDUCATIONAL DEVELOPMENT

U.S. DEPARTMENT OF EDUCATION
Office of Educational Research and Improvement
EDUCATIONAL RESOURCES INFORMATION CENTER (ERIC)
X This document has been reproduced as received from the person or organization originating it.
☐ Minor changes have been made to improve reproduction quality.
• Points of view or opinions stated in this document do not necessarily represent official OERI position or policy.

"PERMISSION TO REPRODUCE THIS MATERIAL HAS BEEN GRANTED BY
F. ZANCUTTINI
TO THE EDUCATIONAL RESOURCES INFORMATION CENTER (ERIC)."

ED.90/CPA.401/RT.IV

ROUND TABLE
PLANNING AND MANAGEMENT FOR SMALL COUNTRIES

TABLE RONDE
PLANIFICATION ET GESTION DE L'EDUCATION DANS LES ETATS DE PETITE DIMENSION

MEXICO
26-30 MARCH 1990

BEST COPY AVAILABLE

SO 023 868

INTERNATIONAL CONGRESS
"PLANNING AND MANAGEMENT OF EDUCATIONAL DEVELOPMENT"
(Mexico City, 26-30 March 1990)

CONGRES INTERNATIONAL
"PLANIFICATION ET GESTION DU DEVELOPPEMENT DE L'EDUCATION"
(Mexico, 26-30 mars 1990)

ROUND TABLE IV

TABLE RONDE IV

PLANNING AND MANAGEMENT FOR SMALL COUNTRIES

PLANIFICATION ET GESTION DE L'EDUCATION DANS LES ETATS DE PETITE DIMENSION

Educational Planning and Management in Small States
by
Mark Bray

De la viabilité au développement durable :
rôle et perspectives de la planification de l'éducation
dans les petits Etats.
par
David Atchoarena

The views expressed in this document are those of the author and do not necessarily represent the opinions of Unesco.

EDUCATIONAL PLANNING AND MANAGEMENT IN SMALL STATES

by

Mark Bray
Department of Education
University of Hong Hong
Hong Kong

Educational Planning and Management in Small States

Mark Bray,
Department of Education,
University of Hong Kong.

This Congress has been convened to review the evolution of educational planning and management since the International Conference on Educational Planning held in Paris in 1968, and to identify new approaches and trends in this field. Among the striking changes since the 1968 Conference has been a marked increase in the number of small states. Twenty-five of the 30 states which achieved sovereignty in the period since 1968 have populations below 1.5 million. Altogether, 47 of today's sovereign states have populations below 1.5 million, and over half have populations below five million.

The emergence of these small states has required new perspectives in development thinking. Although the literature on the economics of small states has a fairly long history (e.g. Robinson 1960, Demas 1965, Lloyd 1968), the literature on educational issues is much younger. Only in the 1980s did the education literature really begin to develop (e.g. Conroy 1982, Brock 1980, 1983, 1984, Bennell & Oxenham 1983, Bray 1987), and many specific topics remain unexplored.

Summarising the overall philosophy, most writers would agree with the Commonwealth Secretariat (1986, pp.5-6) that:

> The style of educational development ... is too frequently modelled on what is appropriate and fashionable in large states. Small countries are not simply a scaled-down version of large countries. They have an ecology of their own. We believe that there is a cluster of factors which suggest particular strategies in the smaller states of the world.

This paper examines the nature of this ecology, and analyses its implications for educational planning and management. It begins with some matters of definition and scope, before turning to the economic, political and social context within which educational planning and management must take place. The third section analyses constraints and strategies with specific reference to higher education, and the final section draws threads together in conclusion.

1. Definitions and Scope

A paper on small states should indicate at the outset what is meant by 'small'. The term is of course relative: Hong Kong, for example, feels small in comparison with neighbouring China, Philippines and Indonesia, but feels large compared to Fiji. Likewise, Fiji might feel small compared to Hong Kong, but feels large compared with neighbouring Tuvalu, Tonga and Vanuatu.

Most of the literature recognises that relative distinctions are important, but nevertheless uses absolute indicators. Population is usually the main criterion, though common alternative or supplementary indicators are area and size of economy. Some analysts combine the indicators into composite indices. Space here precludes commentary on the relative merits of different criteria, and for further discussion readers are referred to Shand (1980), Brock (1984), Dommen (1985), and Clarke & Payne (1987).

For this paper, population has been adopted as the main indicator of size. Following a common pattern in parts of the literature, the cut-off has been set at 1.5 million. However this cut-off point is entirely arbitrary, and it is recognised that it is often more appropriate to examine issues along a continuum of size.

Table 1 lists 77 states with populations below 1.5 million in the mid-1980s. The existence of so many small states underscores the importance of the topic. In addition to sovereign states, the table includes other territories that exercise a high degree of autonomy. For example although Anguilla and Montserrat remain British colonies, the issues facing their education systems are similar to those facing the education systems of such neighbouring sovereign states as Antigua and Dominica. Thus while the sovereign states are generally the most prominent in international affairs, focus on the educational and other issues facing small states should not be restricted to these sovereign states.

2. The Context for Educational Planning and Management

(a) The Economies of Small States

To some extent, the economic diversity of small states makes it difficult to generalise. At the two extremes there is an enormous difference between the oil-rich United Arab Emirates and impoverished Equatorial Guinea. Nevertheless it is possible to identify some common patterns, and to draw out their implications for education. It is obvious that a weak economy will generate few resources for education, and that a strong economy will generate more resources; but the implications for educational planning and management extend far beyond this.

(i) Economic Constraints in Small States

A useful summary of the economic constraints faced by small states was presented by Ward (1975). He analysed situations from the viewpoints of both supply and demand. The four major supply constraints that Ward identified were:

Table 1: States and Territories with Populations below 1.5 Million

State/Territory	Pop. ('000)	State/Territory	Pop. ('000)
1. Vatican City	1	40. Vanuatu	145
2. Falkland Islands	2	41. New Caledonia	154
3. Niue	2	42. Western Samoa	159
4. St. Helena	6	43. French Polynesia	170
5. Turks & Caicos Islands	7	44. Belize	171
6. Nauru	7	45. Netherlands Antilles	172
7. Anguilla	7	46. Channel Islands	195
8. Tuvalu	8	47. Brunei Darussalam	233
9. Montserrat	12	48. Bahamas	240
10. Palau	12	49. Iceland	246
11. British Virgin Islands	13	50. Barbados	254
12. Wallis & Futuna	15	51. Solomon Islands	290
13. Cook Islands	17	52. Maldives	298
14. Northern Marianas	17	53. Equatorial Guinea	300
15. San Marino	23	54. Cape Verde	334
16. Cayman Islands	24	55. Malta	344
17. Liechtenstein	27	56. Qatar	369
18. Monaco	27	57. Luxembourg	370
19. Gibraltar	29	58. Suriname	389
20. American Samoa	36	59. Macau	429
21. Marshall Islands	41	60. Bahrain	430
22. St. Kitts & Nevis	44	61. Djibouti	456
23. Faeroe Islands	47	62. Comoros	484
24. Andorra	48	63. Reunion	565
25. Greenland	54	64. Swaziland	676
26. Aruba	60	65. Cyprus	680
27. Isle of Man	64	66. Gambia	688
28. Kiribati	64	67. Fiji	715
29. Seychelles	66	68. Guyana	790
30. Bermuda	68	69. Guinea-Bissau	810
31. Antigua & Barbuda	76	70. Mauritius	1,040
32. Dominica	83	71. Bhutan	1,165
33. Tonga	97	72. Botswana	1,169
34. Grenada	98	73. Trinidad & Tobago	1,181
35. Sao Tome & Principe	108	74. Gabon	1,206
36. US Virgin Islands	108	75. United Arab Emirates	1,206
37. St. Vincent & Grenadines	111	76. Oman	1,334
38. Guam	126	77. Mauritania	1,339
39. St. Lucia	140		

Note: Most population figures refer to the mid-1980s, though some variations may be found by referring to the source documents.

Sources: Europa Publications (1989); Paxton (1989).

(i) *Land*. The majority of states which are small in population are also small in land area. As a corollary, they tend to have a restricted variety of physical resources.

(ii) *Labour*. Small states are likely to have a narrower spread of labour skills. They may also have less effective manpower capability, even if the proportion of the people in the labour force equals that in larger states. In addition, small states are more likely to suffer from fluctuations in the age, sex and racial composition of their populations.

(iii) *Capital*. In small developing states, a substantial proportion of available capital tends to be owned and controlled by foreign organisations. Also, governments tend to rely on external grants and loans. Many of the external investors and lenders have access to superior talent, and this places the small states in a difficult bargaining position.

(iv) *Entrepreneurship*. Independent local businessmen in small states tend to be few in number, to lack organisational skills and to face many obstacles in their local economic environment, such as the difficulty of securing freehold tenure for industrial activities.

On the demand side, Ward identified two main problems.

(i) *The domestic market*. Domestic markets in small states are generally limited and narrow. This may be further complicated by demographic characteristics which increase diversification of the pattern of demand and lead to even greater fragmentation of the market. The maximum, let alone optimum, technically efficient scale of plant that can be introduced in small economies renders some productive activities completely uneconomical unless a substantial export potential is also available.

(ii) *External markets*. As a result of these limitations, the rate of growth of the economy in a small state tends to be primarily a function of the rate of growth of exports of goods and services. Exports are typically concentrated on one or two products, whereas imports are very diverse. The small-state economy is thus dependent on foreign trade, but lacks the capacity to influence the prices or quotas of the international market.

The small size of the labour force may have major implications for education and training policies. Small states need most of the basic types of specialist personnel also required in large states, but they need them in smaller numbers. The greatest problems arise in the 'all or none' cases, where important specialist work needs to be done but there is insufficient work to employ an individual full time. Selwyn (cited in Bennell & Oxenham 1983, p.29) gives the example of the hospital in Anguilla which on average needs to take fewer than five X-rays a month. In this case it is difficult to justify employment of a full-time radiographer, but it is both expensive and inconvenient for patients to travel outside to be X-rayed.

The solution recommended by Selwyn was to train a nurse to operate the X-ray equipment. Such strategies are quite common in small states; but they require flexibility in training and in employment conditions.

In other cases, small states may have enough work to justify employment of one specialist, but can only employ one. This may create problems for manpower

planning. If only one person is trained for the job but that person then ceases to be available, e.g. because of emigration, death or a change of career, then the state will be left without the vital service. But if two people are trained to allow for this eventuality, then there is a danger or even probability that one will not actually be needed. Such a situation would cause considerable dissatisfaction to the individual, as well as being a waste of resources. One common solution is employment of expatriates, but this may be costly and can raise political problems.

The economic analysis also suggests that many education systems need a strong international focus. Dependence on foreign trade may require pupils to learn major international languages, and this curriculum emphasis may be at the expense of a local orientation. The geography, social studies and history syllabuses are also likely to be dominated by an international orientation; and in some countries specialist training institutions may have to be established to facilitate foreign trade.

(ii) Economic Advantages Gained by Small States

Although the previous section mainly focuses on problems, small states may also gain economic advantages. Some small states have developed tax havens, and others have sold passports and shipping 'flags of convenience' (Tier 1988; Connell 1988). Some small states even generate significant revenue from postage stamps (Dommen & Hein 1985, p.169). Sale of passports, flags and stamps do not have major implications for education systems, but development of banking facilities and tax havens clearly requires knowledge of international languages and of commerce and law.

Some countries also gain considerable revenue from the remittances of emigrants. In many cases remittances are the largest single source of foreign exchange, even exceeding exports and aid. This has long been a feature of many Caribbean economies, and is now also true in the South Pacific. In Western Samoa, for example, remittances in the mid-1970s provided over 50 per cent of national income (Shankman 1976, p.28); and in Wallis & Futuna remittances are almost the only source of income other than French overseas aid (Connell 1988, p.27). Remittances are also substantial in Cape Verde, where in 1980 they accounted for 48 per cent of GDP (UNCTAD 1985, p.66).

Because of the importance or remittances, the governments of some states actively encourage migration. Dependence on remittances, and therefore on migration, may have major implications for the education system, which may be summarised as follows.

* Migration is facilitated if potential migrants can speak the languages of the host countries. This requires the schools to teach those languages, perhaps at the expense of local languages.

* Dependence on migration may require small states to follow the syllabuses and examinations of larger states, so that the small-state nationals can present credentials accepted in the larger states.

* Governments of small states which wish to attract migrants home in order to make use of their economic and leadership skills may suffer further

pressure to imitate the education systems of large states. Migrants are less willing to return if they think that schooling for their children will be inferior.

* The migrants who do return bring with them ideas based on their experiences in the larger countries. These ideas may not always be appropriate, but may be difficult to resist because they are perceived as more 'progressive'.

* Institutions may be opened specifically with overseas employment in mind. For example Tuvalu, Kiribati and Tonga all have Marine Training Schools to train workers for external employment.

Table 2: Aid per Capita in States with Populations below One Million, 1980

Country	Aid per Capita	GNP per Capita	Country	Aid per Capita	GNP per Capita
New Caledonia	1,394.4	7,340	St. Kitts-Nevis	119.2	960
Falkland Islands	1,277.7	3,800	Comoros	117.0	290
Tokelau	1,187.5	610	Maldives	107.8	260
St. Helena	1,173.3	440	Gabon	101.3	3,700
French Polynesia	1,085.0	6,700	St. Vincent	101.0	540
Niue	1,027.7	1,020	Cyprus	91.6	3,430
Wallis & Futuna	830.0	1,150	Gambia	91.2	360
Trust Territory of the Pacific Islands	797.8	930	Belize	90.7	980
			Swaziland	89.7	690
Tuvalu	700.0	630	Cayman Islands	88.2	2,890
Bahrain	673.5	8,200	Guinea-Bissau	75.0	170
Cook Islands	563.2	1,170	Antigua & Barbuda	74.7	1,380
Turks & Caicos Islands	550.0	470	St. Lucia	73.7	890
Netherlands Antilles	377.0	4,160	Barbados	58.2	3,270
Vanuatu	372.9	380	Fiji	57.5	1,750
Seychelles	353.8	1,870	Guyana	51.4	690
British Virgin Islands	335.7	2,100	Malta	46.4	3,150
Kiribati	331.0	390	Sao Tome & Principe	45.9	380
Montserrat	327.3	1,440	Grenada	32.4	780
Dominica	238.6	640	Equatorial Guinea	25.6	460
Djibouti	231.3	460	Oman	15.5	4,840
Suriname	211.3	2,770	Macau	13.8	2,020
Solomon Islands	184.3	560	Bahamas	9.1	3,450
Cape Verde	192.6	310	United Arab Emirates	5.7	28,110
Tonga	170.1	500	Bermuda	5.0	11,760
Western Samoa	163.7	850	Qatar	4.2	28,590
Mauritius	153.2	1,120	Brunei	0.0	16,790
Botswana	132.1	880			
All Developing Countries	15.6	717			

Note: The aid figures include all GNP and concessional assistance per capita from OECD Development Assistance Committee member countries, OPEC member countries and multilateral agencies.

Source: UNCTAD Secretariat (1985), pp.143-4.

Finally, small states are likely to gain higher per capita foreign aid than are large states. This is partly a function of the strategic location of many small states, but also reflects their general visibility in international affairs. Table 2 provides some statistics on this topic. Whereas the average aid per capita in developing countries as a group was only US$15.6, in most small territories receipts were very much higher. The highest, at US$1,393.4, was New Caledonia. The next highest were two other dependencies, namely the Falkland Islands and Tokelau. Among the sovereign states, Tuvalu ranked highest at US$700.0 per capita.

Dependence on foreign aid also has major implications for education. First, education planners are likely to spend considerable amounts of their time preparing projects and liaising with foreign organisations. Second, most donors bring with them preconceptions about what education systems should look like, and more often than not those preconceptions are based on the models of much larger states (Higginson 1987, pp.144-5). External aid also requires extensive paperwork, and few donor bodies are sensitive to the limited manpower capacity of small states. Aid is rarely an unmixed blessing.

(b) The Societies of Small States

One of the earliest and best analyses of the societies of small states was by Benedict (1967). Benedict began (p.45) by distinguishing between a small society and a small territory. He pointed out that small societies do not exist only in small states, for they may also exist in large states that are highly segmented. Nevertheless, much of the sociological theory that has been developed for small societies in large states is also applicable to small states.

The main criteria of size for territories are area and population, whereas the criteria of size for societies are the number and quality of role-relationships. In a small society individuals interact with each other over and over again in a wide range of social situations. In a large society, individuals have more impersonal or part-relationships.

Just as it is possible to have a small society in a large territory, it is also possible to have part of a large society in a small territory. The two examples of the latter presented by Benedict were Luxembourg and Monaco, the peoples of which have strong relationships with peoples in neighbouring states. The sociological features of Luxembourg and Monaco are clearly very different from those of more isolated states such as Cape Verde and Tuvalu. However it is arguable that some differences are only ones of degree, and that many of the basic features are found in all small states.

Following Gluckman (1955), Benedict (1967, p.47) describes social relationships in small states as 'multiplex' in that "nearly every social relationship serves many interests". This has important implications for economic and social development, for it means that the decisions and choices of individuals are influenced by their relations in many contexts with other individuals. Thus, for example, it may be difficult to remove an inefficient employee on grounds of inefficiency alone because he may be attached to his employer by kinship and political ties. Impersonal standards of efficiency, performance and integrity are modified by the myriad relationships connecting the individuals concerned.

Benedict also builds on the work of Parsons (1949), pointing out that social roles in small societies tend to be particularistic, i.e. that standards of judgement depend on who people are rather than on what they do. In large societies, by contrast, roles are more likely to be universalistic and based on fairly fixed standards and criteria. Shopkeepers in large societies treat their customers fairly uniformly, and doctors do the same with their patients. Such relationships, at least ideally in terms of a model, are affectively neutral. They also have limited time spans, though they may be repeated at intervals. The standards of judgement are based on criteria of achievement: what a person does, rather than who he is.

Universalistic and particularistic role-relationships, Benedict continues (p.50) involve values. A person playing a role on universalistic criteria is using one set of values, e.g. whether a customer owes one money; whereas the same person acting in a particularistic frame uses another set of values, e.g. whether one's brother-in-law needs the money one loaned him. In a small society one's customer is likely to be one's brother-in-law. Inhabitants in small societies grow up within interdependent networks in which individuals figure many times. Relationships in small societies seldom concentrate on single acts or specific functions, but tend instead to be functionally diffuse and to last for a long time. This is likely to influence the processes of educational planning and management as much as other sectors of life.

Benedict's analysis was built upon by Lowenthal (1987, pp.38-9). The small size of the social field, together with ingrained awareness of ecological and social fragility, fosters what Lowenthal calls 'managed intimacy'. Small-state inhabitants learn to get along, like it or not, with folk they will know in myriad contexts over their whole lives. To enable the social mechanism to function without undue stress, Lowenthal suggests, they minimise or mitigate overt conflict. They become expert at muting hostility, deferring their own views, containing disagreement, and avoiding dispute in the interests of stability and compromise. In large societies it is easy to take issue with antagonists you need seldom or ever come across again; but to differ with someone in a small society where the two of you share a long mutual history and expect to go on being involved in countless ways is another matter.

At first sight, this analysis might seem to suggest that the management procedures developed for larger states are inappropriate and should be abandoned completely. Writing from the Kiribati perspective, however, Bakeea (1989) recommends strengthening and adaptation rather than abandonment of Western bureaucratic procedures. He points out that the bureaucracy provides a neutral framework within which to operate, and in this respect can protect individuals in close-knit societies.

Another point emerging from the particularistic nature of roles in small societies concerns the place of expatriates. Many small states recruit expatriates not only to acquire expertise which is not available in the local population, but also to reduce particularity and gain more 'neutral' staff.

However, even this arrangement cannot guarantee universalism. The longer that individual expatriates remains in a country, the more difficult it becomes for them to preserve a universalistic orientation. As time goes on, the expatriates become involved in a series of highly particularistic relations with other outsiders who form a small clique with limited contact with the local population and/or with the local population itself. Thus it is only with

short-term consultants that high degrees of universalism can be fully expected; but the drawback then is that such consultants are unlikely to be familiar with local conditions and personalities.

(c) The Political Frameworks of Small States

Lowenthal (1987) addresses political as well as social issues. He suggests (p.30) out that the very smallness of small states gives their inhabitants an influence vis à vis their leaders denied to most in larger entities:

> Rulers known personally even to the poorest are unlikely to seek, let alone to succeed, to ignore or exclude any group from consideration. And the leaders themselves are apt to retain and promote an ingrained sense of communality and equity, even egalitarianism.

This view partly echoes that of Diggines (1984, p.192), who suggests that:

> It may well be, for example, that the very closeness and intimacy of a small society produces a feeling of identity of the individual with his whole community which is more difficult to achieve in larger nations. ... In politics, a small population can often more easily judge and choose its political and other leaders from personal knowledge of their strengths and weaknesses than in a large society, where judgements of this kind have necessarily to be based mainly on television and other media which distort or conceal the true personalities of the individuals being judged.

These observations influence the role of the planner as much as of the politician. Planning in small states can never be an anonymous activity, but is inevitably highly participatory. Most observers would consider this a desirable feature of small states, but it does require special skills to ensure that participation is balanced and productive.

However, the rather positive image portrayed in the quotations from Lowenthal and Diggines is not always valid. Benedict (1967) pointed out that although theoretically a small territory with an informed electorate should be able to operate a representative democracy very well, in small territories with powerful elites it may be difficult for an opposition to develop. Partly as a result, single-party states and dictatorships are far from unknown in small territories. Lowenthal also recognises (1987, p.29) that "intense class divisions and highly visible extremes of wealth and poverty, privilege and squalor, power and impotence, make consensus and democracy in many small states more pious principles than practical realities" (see also Diggines 1984, p.197).

This analysis indicates that educational planners and managers in small states may find themselves operating in either extremely democratic or extremely autocratic circumstances. The exaggerated personalism of small states may also have other consequences which, adapting from Sutton (1987, p.15) may be summarised as follows. In small states, it may be suggested,

a) the role of the individual takes on greater significance;

b) the individual, as a member of a group, is more susceptible to pressures, both internal and external;
c) politicians exercise greater influence over administrators, frequently based more on personal than on party factors;
d) top political leaders are more likely to communicate directly with one another and directly to oversee the actions of their lieutenants;
e) there is less functional specialisation among politicians, and both they and senior administrators are likely to accumulate roles; and
f) criticism of political leaders and senior administrators may be muted, often informal, but where it does appear is likely to be personal in form and strident in tone.

All these points stress the need to develop perspectives for educational planning and management which are different in small states from those in large states.

3. Examples from the Higher Education Sub-Sector

The previous section has discussed the economic, social and political contexts which affect the nature of educational planning and management in small states. It is now desirable to turn to a specific sub-sector to examine constraints and strategies in more detail. Higher education has been chosen for particular focus since it presents a problem to almost all small states. Comparison of higher education in a range of small states provides an instructive array of options and strategies.

(a) Constraints in the Provision of Higher Education

For all but the most prosperous of small states, the most obvious constraint on the provision of higher education is financial. Higher education is expensive, and costs assume greater prominence in small economies than in large ones. This observation would be valid even if unit costs were the same in small states as in large ones. In practice, however, unit costs are usually greater in small states first because institutions have to employ expatriates, and second because they find it difficult to achieve economies of scale.

Yet finance is not the only constraint on the provision of higher education. This may be clearly demonstrated by the experience of Brunei Darussalam, a country with one of the highest per capita incomes in the world. Brunei Darussalam does have its own university, but in the midst of financial plenty the institution is faced by staffing constraints. Because of the youth of the country, in Brunei Darussalam the need to recruit staff from abroad is even more prominent than in other small states. In 1988, only 10 per cent of the university staff were citizens; and the fact that many were required for leadership in administration prevented them from undertaking teaching and research (Attwood & Bray 1989, p.77). This dependency on foreign staff created major political and cultural problems within the university.

Difficulties in recruiting students are perhaps less widely expected, but may be just as problematic. States with small populations often find that their tertiary institutions have an inadequate supply of applicants. In many cases, the problem of supply is exacerbated by low secondary school enrolment rates. Suriname, for example, has an enrolment rate of only 44 per cent, and the rate in Equatorial Guinea is below 20 per cent (Unesco 1988).

Moreover even when enrolment rates are high, qualitative factors may still restrict the supply of eligible applicants. This has been another problem in Brunei Darussalam, with the result that some programmes in the University are very small. For example, the Physics Department has just seven students (Attwood & Bray 1989, p.76). In a rich country, the loss of economies of scale is less important than it would be elsewhere, but the small size of classes creates other problems. Although small numbers may permit an enviable personalisation of the teaching and learning process, they may also cause staff to feel underemployed. In the worst cases staff are unwilling to take their jobs seriously, and neglect the preparation of full lectures, reading lists, examinations and other matters which they might have been more willing to undertake for larger student groups.

(b) Strategies for Providing Higher Education

Even a cursory glance at educational provision reveals, of course, that despite the constraints many small states do succeed in providing higher education. It is useful to examine the ways in which they do this. The strategies are not completely generalisable, for what works well in one state may not work at all in another. Nevertheless, the contrasts are often as illuminating as the commonalities.

The basic question in most cases is how to gain institutions of sufficient size to permit economies of scale and subject specialisation. Five strategies are worth particular consideration. The first two are internally-oriented, and involve creation of multi-level and multi-faceted institutions. The remaining three are externally-oriented, namely international recruitment, regional cooperation and distance education.

(i) Multi-Level Institutions

Institutions with a restricted focus on degree programmes are likely to be smaller than ones which also provide sub-degree courses. Likewise, institutions with a three-year basic length of degree courses are likely to be smaller than ones with a four-year basic length. Thus one strategy for enlarging institutions is to offer courses which cover a range of levels and which have a fairly long duration.

The University of Mauritius illustrates this point. Table 3 shows that the institution's main emphasis has been on sub-degree rather than degree work, but that it has also awarded M.Phil and Ph.D. degrees (Munohur 1985, p.7). The University of Brunei Darussalam operates in a similar way. Most degree courses last for four years, and the University runs various sub-degree courses in teacher education and technical subjects (Attwood & Bray 1989, p.78). In other countries post-secondary colleges also offer 'A' level or higher certificate courses, together with short courses for general interest adult education.

Table 3: Output from the University of Mauritius, 1968-84

1. University of Mauritius Awards	
(a) Certificates	1,325
(b) Diplomas	1,482
(c) Degrees	215
(d) Post-Graduate Degrees	21
2. Courses for External Awards	
(a) London City & Guilds	1,160
(b) ACCA (Pre-Final)	957
(c) ACCA (Finals)	54
3. Research Degrees	
(a) M.Phil.	4
(b) Ph.D.	1

Source: Munohur (1985, p.7).

This strategy, it must be recognised, is not without problems. Authorities are sometimes concerned that it negatively affects the external image of their institutions, especially in the case of universities which run many sub-degree programmes. Also, institutions often find that professional constraints limit sharing of staff. Staff teaching 'A' level courses may not be sufficiently qualified also to teach degree-level students, and staff who teach at the university level are often unwilling to undertake senior-secondary work.

(ii) Multi-Faceted Institutions

The second strategy, which is allied to the first, encourages institutions to offer a diverse range of courses. Colleges of higher education are often formed by amalgamating existing specialist post-secondary institutions. For example the College of the Bahamas was formed by merging the Bahamas Teachers' College, the San Salvador Teachers' College, the CR Walker Technical College and the sixth form programme of the Government High School. Similarly, the Sir Arthur Lewis Community College in St. Lucia was formed by merging the St. Lucia Teachers' College, the Morne Fortune Technical College, and the St. Lucia 'A' Level College.

This strategy may also raise difficulties. The staff of smaller institutions may resent loss of identity following merger into larger bodies, and problems are compounded when individual campuses are distant from each other. However, the strategy has become increasingly popular. The list of institutions in Table 4 includes many which have been formed very recently.

(iii) International Recruitment

A further way to enlarge institutions is to recruit students (and staff) from outside the country. General survey indicates a range of strategies through this may be achieved.

Table 4: Multi-Faceted Post-Secondary Colleges in Selected Commonwealth Countries

Institution	Year of Foundation
Barbados Community College	1968
College of the Bahamas	1974
Antigua State College	1977
The Gambia College	1979
Clifton Dupigny Community College (Dominica)	1982
Seychelles Polytechnic	1983
Solomon Islands College of Higher Education	1985
Sir Arthur Lewis Community College (St. Lucia)	1986
St. Kitts & Nevis College of Further Education	1988
Tonga Community Development & Training Centre	1988
Grenada National College	1988

Source: Commonwealth Secretariat (1988a, p.3).

One method open to countries which are rich is to offer scholarships to students from other countries. The University of Brunei Darussalam offers scholarships to the other five member countries of the Association of South East Asian Nations. Present numbers are small, but senior officers have proposed to raise the quota of scholarships to 100. As a proportion of the current enrolment of 940, this appears a considerable number (Attwood & Bray 1989, p.79).

An alternative strategy taps demand from neighbouring territories. At the University of Guam, for example, only 47 per cent of the 1987 enrolment were Guamanian (Crocombe & Meleisea 1988, p.346). Many of the other students were from elsewhere in Micronesia, but some came from as far away as the Philippines, Korea, Taiwan and Japan (Craig 1988, p.196).

A comparable example is the University of East Asia, which is sited in Macau but which taps demand from Hong Kong. The extent of its success is reflected in the fact that in 1987 as many as 44 per cent of the university's full-time students and 88 per cent of its part-time ones were Hong Kong citizens (Bray & Hui 1989, p.134). Macau is in rather a special position because it is so close to another territory which has not only a large population but also a severe shortage of locally-available higher education. However, the University of East Asia also runs special programmes for students as far away as Malaysia.

An allied strategy follows a similar pattern but focuses on establishment of an international reputation in specific subject specialisms. This approach was successfully adopted, for example, by the Central Medical School in Fiji and by the Imperial College of Tropical Agriculture in Trinidad. Because of their sound reputations, these institutions were able to recruit from very wide areas (Crocombe & Meleisea 1988; Bird 1984).

Yet it must be recognised that external recruitment may also bring problems. The most obvious difficulty concerns the extent to which institutions can retain their identity and really serve the small states in which they are sited. The government of Brunei Darussalam is very keen to preserve the

character of the nation, a Malay Sultanate in which Sunni Islam is the official religion. The university is reluctant to host large numbers of students whose outlooks could cause discord, and it would not be easy to recruit individuals who simultaneously have the required academic qualifications, appropriate religious identifications, and acceptable personal values.

The strategy pursued by the University of East Asia presents similar drawbacks. The most obvious concerns the implications of external recruitment for the nature of courses. Because so many students come from Hong Kong, most courses are taught in English rather than Portuguese. Moreover the course in Business Law, for example, focuses exclusively on the Hong Kong legal system rather than on that of Macau.

Finally, problems also beset institutions which aspire to become international centres of excellence. Bird (1984, p.413) notes that prior to the merger of the Imperial College of Tropical Agriculture with the University of the West Indies in 1962, most students were Britons being trained for the colonial service. Because of this, he suggests, the college was an alien institution, "in but not of the West Indies".

(iv) Regional Cooperation

Regional cooperation is a more commonly advocated strategy to meet the needs of small countries, and it is easy to point to some successful endeavours. In higher education, the most notable examples are the University of the West Indies (UWI) and the University of the South Pacific (USP). The former was established in 1948 and serves 14 countries, while the latter opened in 1968 and serves 11 countries. The two institutions have had a major impact on the development of their regions, and many achievements would have been impossible without the regional cooperation that the universities embody.

Some additional examples of regional cooperation are less well-known but are also of considerable significance as ways to rationalise use of resources. In the Caribbean, members of the Organisation of Eastern Caribbean States (OECS) have agreed that business education should be concentrated in Antigua and that technical teacher training should be concentrated in St. Lucia. Similarly, under the Consortium on Pacific Education (COPE), American Samoa, Western Samoa and Tonga will cooperate by networking their post-secondary institutions. Agreement has been reached that Tonga should be the sub-regional centre for maritime studies, American Samoa for computers, and Western Samoa for mathematics and science (Packer 1989, p.10).

However, regional cooperation is often fragile. The University of the West Indies was founded during preparations for the West Indian federation which incorporated most of the English-speaking Caribbean. The collapse of the federation in 1962 accentuated centrifugal tendencies, and political and economic differences have since been a constant source of tension. British Guiana had not been a member of the federation, and its participation in the university was always ambivalent. In 1962 British Guiana withdrew from UWI and founded what is now the University of Guyana. The remaining component parts of UWI have managed to hold together, but only through extensive negotiation which has often been at the expense of efficiency (Payne 1980; Bird 1984).

The University of the South Pacific, headquartered in Fiji, has also suffered from major tensions. Member states have resented the fact that the headquarters country has gained the lion's share of resources, student enrolments and employment. Particularly objectionable has been the fact that Fiji's immigration laws have obstructed recruitment of staff from other member states; and tensions have been exacerbated since Fiji's 1987 military coups (Crocombe & Meleisea 1988).

Moreover, even the host countries of the regional universities have sometimes found the institutions problematic. In 1968 Edward Seaga, who subsequently became Prime Minister of Jamaica, announced that non-local students at UWI's Jamaican campus were "emasculating Jamaican nationalism", and revealed that the government had considered establishing its own university (Payne 1980, p.486). Similarly, in 1981 Dr Shaukat Ali Sahib, founder-principal of Fiji's Nadi College, announced that he planned to open a University of Fiji independent of USP. Dr Ali Sahib was quoted as saying that there was a need for Fiji "to protect itself from some of the possible negative effects of Pacific regionalism". He felt that Fiji had high ability students and academics who were excluded from USP, and argued that the regional university was too expensive (McCall 1984, p.60).

In the event, these particular secessionist initiatives were never followed through. However, similar tensions in southern Africa did lead to the collapse of the University of Botswana, Lesotho & Swaziland (Smawfield 1985, p.264), and fundamental tensions remain in both the Caribbean and the South Pacific. Regional institutions may make sense from the perspective of a planner seeking to pool resources and gain economies of scale, but they suffer from serious political difficulties. Also, the demands of coordination are both onerous and costly.

Moreover, the whole notion of regional cooperation depends on the existence of other countries with which to cooperate. Many small states find themselves geographically isolated, with few neighbours who face comparable circumstances and thus who are interested in cooperation. Seychelles, for example, is over 1,500 kilometres from the African continent, with which in any case it shares few cultural bonds. Djibouti, Liechtenstein and the Maldives are closer to other countries, but their neighbours are large and are not interested in the sort of cooperation found in the Caribbean and the South Pacific. The Gambia and Guinea-Bissau are geographically close to each other, but they are separated by entirely different colonial legacies and official languages. One may conclude, therefore, that regional cooperation is sometimes possible and desirable, but that it is fraught with many difficulties and cannot be a universal panacea.

(v) Distance Education

Distance education provides a final noteworthy strategy through which individuals in small states may gain higher education. It is a key mechanism through which UWI and USP serve their small member countries (Lalor & Marrett 1986; Ram 1987). By using satellites and other forms of technology, the institutions are able to link students in different countries for interactive tutorial work.

In other cases, small states use the institutions of larger countries. Mauri-

tius, for example, has a number of students enrolled on the courses of the UK Open University (Munohur 1985, p.17); in Macau 300 teachers were trained in the mid-1980s through a correspondence course run by the South China Normal University (Bray & Hui 1989, p.136); and Massey University in New Zealand also runs distance education programmes in which South Pacific students have participated (Gunn & McMechan 1987, p.605). Of particular significance, at least for Commonwealth countries, are new initiatives to establish an institution in Vancouver to make a wide array of distance-teaching programmes available throughout the Commonwealth (Commonwealth Secretariat 1988b). While not specifically focused on the needs of small states, the 'Commonwealth of Learning' could nevertheless be of major assistance to them.

Again, however, it is necessary to sound a note of caution. As observed by Perraton (1987, p.81), effective distance education requires considerable infrastructure to support students in what otherwise becomes "a cold, dispiriting, lonely and difficult activity". Moreover, the fact that students in individual small states who take specific courses are likely to be few in number still militates against production of courses which are completely relevant to those students' needs. Thus distance education is no more a panacea for meeting the higher education needs of small states than are other strategies.

4. Conclusions

In a paper of this length it is impossible to examine the whole range of issues and strategies which make educational planning and management in small states different from that in medium-sized and large states. However, it has been demonstrated that there are differences. This has been recognised by the international community only fairly recently; but the needs of small states are now firmly on the agenda of a wide range of international organisations and research bodies, and this is very much to be welcomed.

Of course it must again be observed that small states display wide economic, geographic, social and political diversity, and that models appropriate to individual small states are not necessarily applicable to all small states. Also, the conditions faced by the smallest of the small, such as Niue and Tuvalu, may be significantly different from those facing such larger mini-states as Gabon and Oman. To some extent, the continuum of scale requires a continuum of approaches to educational planning and management. Yet while specific models may not be universally applicable, the differences between states are often as instructive as the similarities.

The paper has pointed out that the context for educational planning and management in small states is shaped by distinctive economic, social and political features. With regard to economics, most small states have limited domestic markets, are heavily dependent on foreign trade, and receive high per capita allocations of aid. Some small states also rely on remittances from overseas migrants. Each of these has implications for the nature of education systems in most cases creating strong forces for imitation of large-state systems.

The social features of small states also have strong implications for educational planning and management. The fact that in small states 'everyone knows everyone else' and operates in a multitude of overlapping and long-term social

contexts means that decision-making is highly personalised and particularistic. This may require modification of the standard bureaucratic procedures adopted in larger states; though it may also require special attention to bureaucratic procedures in order to reduce the potentially negative aspects of exaggerated personalism.

These social features in turn have implications for the political frameworks of small states. Politicians are less likely to be anonymous, and they are more likely to insist on direct control of their administrations. Sometimes the fact that people know each other intimately leads to effective social harmony, but in many cases it leads to the opposite situation of severe factionalism. Whatever the case, Lowenthal (1987) has suggested, the social features of small states tend to make them inherently conservative. In such circumstances, planning and management of education can become an even more difficult task in small states than in larger ones.

To illustrate the constraints facing educational planners and the types of strategies that might be employed to deal with those constraints, the paper has taken the specific case of higher education. In this sub-sector the most obvious constraint on the majority of small states is financial. Higher education is expensive, and it is difficult for small states to achieve economies of scale. Small states also face problems of staff and student recruitment.

Nevertheless it is clear that many small states do succeed in providing their own higher education, and five main strategies have been highlighted through which this has been achieved. No strategy is without drawbacks, however, and all small states still have to send students abroad for certain specialisms. Only large states can contemplate domestic training of surgeons, electrical engineers and clinical psychologists, for example. Even if it were feasible to provide such specialist training in small states, it would be extremely expensive and would also be inflexible. The latter point is particularly important because small states find it very difficult to absorb excess numbers of specialists. If the domestic labour market requires a halt to the supply of doctors, for example, it is much easier to stop sending students abroad to foreign institutions than to close down or re-orient a local institution.

This fact should be viewed alongside the tendency for higher education institutions in small states to be overstretched. Small states need much the same range of professionals as large states, albeit in smaller numbers. The governments of small states tend to press their institutions to meet as many needs as possible, with the result that the institutions find themselves spread too thinly over too many areas. The situation is made worse by the fact that many small states are poor, and are unable to pay salaries which attract expatriates. Their institutions therefore find it difficult to staff the courses which they do offer.

Nevertheless, the fact that small states are steadily managing to expand the range of their domestic educational provision is of considerable importance. The establishment in the last decade of the Universities of Brunei Darussalam, East Asia, Swaziland and Western Samoa exemplifies this trend. The Commonwealth Secretariat (1988a) has also highlighted the dramatic growth of post-secondary colleges. It seems likely that this trend will continue.

Finally, it is again worth returning to the broader front. In the last two

decades the number of small states has proliferated in a dramatic way. Despite questions of viability raised in some quarters, it seems clear that the majority of these states are here to stay. The awareness of the special needs of these states is very much to be welcomed. Although a great deal remains to be done, the concern of such organisations as Unesco and the Commonwealth Secretariat could prove particularly valuable.

BIBLIOGRAPHY

ATCHOARENA, David (1988): 'Planification de l'Education et de la Formation en Milieu Micro-Insulaire', *Formation-Developpement*, No.80.

ATCHOARENA, David (1989): *La Planification de l'Education dans les Etats a Faible Superficie: Le Cas des Caraibes'*, Division des Politiques et de la Planification de l'Education, Unesco, Paris.

ATTWOOD, James & BRAY, Mark (1989): 'Wealthy but Small and Young: Brunei Darussalam and its Education System', *Education Research and Perspectives*, Vol.16, No.1.

BACCHUS, Kazim & BROCK, Colin (eds.) (1987): *The Challenge of Scale: Educational Development in the Small States of the Commonwealth*, The Commonwealth Secretariat, London.

BAKEEA, Meita Beiabure (1989): 'The Organisation and Management of the Ministry of Education in the Republic of Kiribati: A Case Study', The Commonwealth Secretariat, London.

BENEDICT, Burton (1967): 'Sociological Aspects of Smallness', in BENEDICT, Burton (ed.), *Problems of Smaller Territories*, University of London/Athlone Press, London.

BENNELL, Paul & OXENHAM, John (1983): 'Skills and Qualifications for Small Island States', *Labour and Society*, Vol.8, No.1.

BIRD, Edris (1984): 'The University of the West Indies in the 1980s', *Prospects*, Vol.14, Vol.3.

BRAY, Mark (1987): *A Set of Training Modules on Educational Planning in Small Countries*, Division of Educational Policy & Planning, Unesco, Paris.

BRAY, Mark & FERGUS, Howard (1986): 'The Implications of Size for Educational Development in Small Countries: Montserrat, a Caribbean Case Study', *Compare*, Vol.16, No.1.

BRAY, Mark & HUI, Philip (1989): 'The Implications of Size for Educational Development in Small Territories: The Case of Macau', *International Review of Education*, Vol.35, No.2.

BROCK, Colin (1980): 'Problems of Education and Human Ecology in Small Tropical Island Nations', in BROCK, Colin & RYBA, Raymond (eds.), *A Volume of Essays for Elizabeth Halsall*, Institute of Education, University of Hull, Hull.

BROCK, Colin (1983): 'Education, Economy and Employment in Small Commonwealth Countries', in WATSON, J.K.P. (ed.), *Youth, Education and Employment*, Croom Helm, London.

BROCK, Colin (1984): *Scale, Isolation and Dependence: Educational Development in Island Developing and other Specially Disadvantaged States*, The Commonwealth Secretariat, London.

BROCK, Colin (1988): 'Education and National Scale: The World of Small States', *Prospects*, Vol.XVIII, No.3.

CHIEUW, Juliet (1989): 'Educational Planning in Microstates: A Framework for an Alternative Approach', paper presented at the conference of the Comparative & International Education Society, Harvard.

CLARKE, Colin & PAYNE, Tony (eds.) (1987): *Politics, Security and Development in Small States*, Allen & Unwin, London.

COMMONWEALTH SECRETARIAT (1986): *Educational Development: The Small States of the Commonwealth - Report of a Pan-Commonwealth Experts' Meeting, Mauritius, 1985*, The Commonwealth Secretariat, London.

COMMONWEALTH SECRETARIAT, The (1988a): *A Pan-Commonwealth Meeting on Post-Secondary Colleges in the Small States of the Commonwealth: Summary Report* The Commonwealth Secretariat, London.

COMMONWEALTH SECRETARIAT, The (1988b): *The Commonwealth of Learning: Institutional Arrangements for Commonwealth Co-operation in Distance Education*, The Commonwealth Secretariat, London.

CONNELL, John (1988): *Sovereignty & Survival: Island Microstates in the Third World*, Research Monograph No.3, Department of Geography, University of Sydney, Sydney.

CONROY, John (1982): 'Some Economic Aspects of Education in Very Small States', in CONROY, John (ed.), *Essays on the Development Experience in Papua New Guinea*, Institute of Applied Social & Economic Research, Boroko, Papua New Guinea,

CRAIG, James L. (1988):'The University of Guam', in CROCOMBE, Ron & MELEISEA, Malama (eds.), *Pacific Universities: Achievements, Problems and Prospects*, Institute of Pacific Studies, University of the South Pacific, Suva.

CROCOMBE, Ron & MELEISEA, Malama (eds.) (1988): *Pacific Universities: Achievements, Problems and Prospects*, Institute of Pacific Studies, University of the South Pacific, Suva.

DEMAS, William G. (1965): *The Economics of Development in Small Countries with Special Reference to the Caribbean*, McGill University Press, Montreal.

DIGGINES, C.E. (1984): 'The Problems of Smaller States', *The Round Table*, No.295.

DOMMEN, Edward (1985): 'What is a Microstate?', in DOMMEN, Edward & HEIN, Philippe (eds.), *States, Microstates and Islands*, Croom Helm, London.

DOMMEN, Edward & HEIN, Philippe (1935): 'Foreign Trade in Goods and Services', in DOMMEN, Edward & HEIN, Philippe (eds.), *States, Microstates and Islands*, Croom Helm, London.

EUROPA PUBLICATIONS (1989): *Europa Yearbook 1989*, Europa Publications, London.

FARRUGIA, Charles J. & ATTARD, Paul A. (1989): *The Multi-functional Administrator: Educational Development in the Small States of the Commonwealth*, The Commonwealth Secretariat, London.

GUNN, D. & McMECHAN, P. (1987): 'Distance Education in New Zealand', in *Distance Education in Asia and the Pacific: Volume II*, Asian Development Bank, Manila.

HARDEN, Sheila (ed.) (1985): *Small is Dangerous: Micro States in a Macro World*, Frances Pinter, London.

HARRIGAN, Norwell Elton (1972): 'Higher Education in the Micro-state: A Theory of Raran Society', Ph.D. dissertation, University of Pittsburgh.

HIGGINSON, Peter (1987): 'Factors Affecting the Programming of Multilateral Assistance to Education in the Pacific Island States: A View from Unesco/SOPAC', in BACCHUS, Kazim & BROCK, Colin (eds.), *The Challenge of Scale: Educational Development in the Small States of the Commonwealth*, The Commonwealth Secretariat, London.

HOPE, Neil (1980): 'Training for the South Pacific: Problems of Smallness', in SHAND, R.T. (ed.), *The Island States of the Pacific and Indian Oceans: Anatomy of Development*, Monograph 23, Development Studies Centre, Australian National University, Canberra.

LALOR, G.C. & MARRETT, C. (1986): *University of the West Indies Distance Teaching Experiment (UWIDITE)*, University of the West Indies, Mona,

LLOYD, P.J. (1968): *International Trade Problems of Smaller Nations*, Duke University Press, Durham.

LOWENTHAL, David (1987): 'Social Features', in CLARKE, Colin & PAYNE, Tony (eds.), *Politics, Security and Development in Small States*, Allen & Unwin, London.

McCALL, Grant (1984): 'The University of the South Pacific: Context, Purpose and Prospect', *Vestes*, Vol.27, No.2.

MILLER, J.D.B. (1979): 'The Politics of International Aid', in SHAND, R.T. & RICHTER, H.V. (eds.), *International Aid: Some Political, Administrative and Technical Realities*, Development Studies Centre, Australian National University, Canberra.

MUNOHUR, I. (1985): 'Dependence, Independence and Interdependence: The Overseas Component of National Education Provision in Mauritius', paper presented at the conference on 'Educational Development for the Small States of the Commonwealth', Mauritius.

MURRAY, David J. (1981): 'Microstates: Public Administration for the Small and Beautiful', *Public Administration and Development*, Vol.1, No.4.

PACKER, Steve (1989): 'Post-Secondary Education in the Small States of the Commonwealth', Education Programme, The Commonwealth Secretariat, London.

PARSONS, Talcott (1949): *The Professions and Social Structure*, originally 1939, but reprinted in *Essays in Sociological Theory, Pure and Applied*, The Free Press, Glencoe.

PAXTON, John (ed.) (1989): *The Statesman's Yearbook 1989-1990*, Macmillan, Basingstoke.

PAYNE, Anthony (1980): 'One University Many Governments: Regional Integration, Politics and the University of the West Indies', *Minerva*, Vol.18, No.3.

PERRATON, Hilary (1987): 'Distance Education in Small Nation States', in BACCHUS, Kazim & BROCK, Colin (eds.), *The Challenge of Scale: Educational Development in the Small States of the Commonwealth*, The Commonwealth Secretariat, London.

RAM, H. (1987): 'Distance Education in Fiji', in *Distance Education in Asia and the Pacific: Volume II*, Asian Development Bank, Manila.

ROBINSON, E.A.G. (ed.) (1960): *Economic Consequences of the Size of Nations*, Macmillan, London.

SELWYN, Percy (ed.) (1975): *Development Policy in Small Countries*, Croom Helm, London.

SHAND, R.T. (1980): 'Island Smallness: Some Definitions and Implications', in SHAND, R.T. (ed.), *The Island States of the Pacific and Indian Oceans: Anatomy of Development*, Monograph 23, Development Studies Centre, Australian National University, Canberra.

SHANKMAN, Paul (1976): *Migration and Underdevelopment: The Case of Western Samoa*, Westview Press, Boulder, Colorado.

SMAWFIELD David (1985): 'Form, Style and Extent of University Provision as Affecting Small Countries: A Typology', in SMAWFIELD, David (ed.), *International Academic Interchange and Cooperation in Higher Education*, University of Hull, Hull.

SUTTON, Paul (1987): 'Political Aspects', in CLARKE, Colin & PAYNE, Tony (eds.), *Politics, Security and Development in Small States*, Allen & Unwin, London.

TIER, Mark (1988): *How to get a Second Passport*, World Money Analyst, Hong Kong.

UNCTAD (1985): *The Least Developed Countries: 1984 Report*, United Nations, New York.

UNCTAD Secretariat (1985): 'Examination of the Particular Needs and Problems of Island Developing Countries', in DOMMEN, Edward & HEIN, Philippe (eds.), *States, Microstates and Islands*, Croom Helm, London.

UNESCO (1988): *Unesco Statistical Yearbook 1988*, Unesco, Paris.

VILLAMIL, Jose J. (1977): 'Size and Survival: Planning in Small Island Systems', *Microstate Studies*, Vol.1, No.1.

WARD, M. (1975): 'Dependent Development: Problems of Economic Planning in Small Developing Countries', in SELWYN, Percy (ed.), *Development Policy in Small Countries*, Croom Helm, London.

Biographical Note

Dr Mark Bray is Senior Lecturer in Educational Planning and Comparative Education at the University of Hong Kong. He has worked and travelled widely in both large and small states, and with regard to the latter has published articles on Brunei Darussalam, Macau and Montserrat. He has also prepared a set of training modules on educational planning in small countries, published by Unesco in 1987. Among his current research interests is a project for the Commonwealth Secretariat on the structure and management of Ministries of Education in small states.

DE LA VIABILITE AU DEVELOPPEMENT DURABLE : ROLE ET PERSPECTIVES DE LA PLANIFICATION DE L'EDUCATION DANS LES PETITS ETATS

par

David Atchoarena
Docteur ès Sciences économiques
Fort de France
Martinique

I EVOLUTION DU SYSTEME MONDIAL ET CRISE DES PETITS ETATS

1.1. Le débat sur la dimension

1.2. Les concepts de vulnérabilité et de viabilité

II LE DEVELOPPEMENT DE L'EDUCATION: ENJEUX ET STRATEGIES

2.1. Planification ou gestion de l'éducation?

2.2. Planifier l'éducation dans les petits Etats: les données de cadrage

III LE SYNDROME DIMENSIONNEL ET LES REMEDES POSSIBLES

3.1. L'enseignement post-secondaire et les filières techniques et professionnelles

3.2. Quelques réflexions en guise de conclusion

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

DE LA VIABILITE AU DEVELOPPEMENT DURABLE: ROLE ET PERSPECTIVES DE LA PLANIFICATION DE L'EDUCATION DANS LES PETITS ETATS

1. EVOLUTION DU SYSTEME MONDIAL ET CRISE DES PETITS ETATS

1.1. Le débat sur la dimension

Notre propos n'est pas ici de relancer un débat déjà ancien, et à certains égards infructueux, sur la notion de petite taille. Il nous semble cependant utile de rappeler les grandes lignes du courant que nous qualifierons de taxinomique, pour mieux ensuite nous en démarquer.

La littérature économique a consacré des développements relativement longs à l'examen de la notion de taille et à la définition de la petite dimension. L'approche a d'abord consisté à appréhender la notion de taille à l'aide d'indicateurs simples et statiques, à savoir le nombre de la population (critère démographique) et /ou la superficie du territoire (critère géographique). L'origine de cette démarche se trouve dans l'oeuvre de S. Kuznets pour qui un petit Etat est celui dont la population est inférieure à 10 millions d'habitants.

De nombreux auteurs ont par la suite révisé ou au contraire repris à leur compte cette frontière. S'efforçant d'identifier les schémas explicatifs des changements structurels qui accompagnent la croissance des pays, H. Chenery et M. Syrquin portèrent la limite à 15 millions d'habitants. Introduisant une nouvelle classe, J.C. Caldwell, G.E. Harrisson et P. Quiggin qualifièrent pour leur part de micro-Etat les territoires dont la population n'excédait pas un demi million de personnes en 1970. P. Guillaumont, justifia, sur une base statisitique, l'utilisation de la barre des 10 millions d'habitants, et souligna son caractère commode en tant que critère de séparation entre grands et petits pays. Enfin, certains auteurs, comme W. Demas, combinèrent les approches démographiques et géographiques en fixant à la fois un niveau de population et un seuil de superficie.

Si le critère géographique peut être considéré (en général) comme une constante, le critère démographique est par nature variable. La croissance démographique mondiale, et donc celle des nations, appelle donc normalement un réajustement régulier de la frontière qui sépare petits et grands pays. Mais il convient également de tenir compte de l'évolution de la carte politique du monde. L'accession tardive à l'indépendance se trouve en effet assez fortement corrélée avec la petite dimension du pays. Ainsi, les Etats les plus jeunes sont généralement des pays de petite taille, souvent insulaires. Si le mouvement démographique motive une révision à la hausse de la frontière "classique" des 10 millions d'habitants, l'évolution politique tend au contraire à

l'abaisser. Les publications du Commonwealth Secretariat consacrées aux petits pays considèrent par exemple ceux dont la population était inférieure à 5 millions en 1982.

La définition du petit pays s'avère en définitive relativement instable et arbitraire même si le recours au critère démographique est justifié par une vision humaniste du développement (affirmation de la primauté de l'homme sur toute autre considération). La classification des pays selon leur taille est donc toute relative, et il semble légitime de s'interroger sur la pertinence de cette taxinomie.

L'intérêt porté par la communauté internationale aux petits pays est lié au fait qu'ils constituent la majorité des Etats du monde, et en particulier du Tiers Monde, même si l'essentiel de la population mondiale est située dans de grands pays. Sans pouvoir établir de relation stable entre dimension et niveau de développement, force est de constater que dans l'ensemble les pays industriels développés sont de grande dimension alors que le sous-développement affecte presque tous les espaces de petite taille. Au-delà de ce simple constat se dissimule l'hypothèse selon laquelle, la dimension, sans être une variable suffisante, n'est pas neutre à l'égard du développement.

Il est courant de considérer que les contraintes associées à la petite taille s'exercent principalement à trois niveaux:

- moindre dotation en ressources naturelles, tant en volume qu'en diversité,
- étroitesse du marché intérieur,
- absence d'économie d'échelle.

Ces caractéristiques se traduisent le plus souvent par un profil de l'économie marqué par essentiellement trois facteurs:

- la concentration de la structure de la production et des exportations,
- le fort degré d'ouverture de l'économie,
- le poids important du secteur tertiaire.

L'appréhension de la petite dimension uniquement en termes de handicap est certes réductrice, néanmoins il est clair que celle-ci a pour conséquence, au plan économique, sinon une sorte de déterminisme, au moins une diminution du nombre d'options possibles. Les répercussions de ces phénomènes au plan de l'emploi et de l'éducation sont bien sûr considérables. Mais avant d'aborder ces aspects revenons à la notion même de petite taille et à son utilité pour l'analyse des problèmes de développement et la formulation de stratégies adaptées.

1.2. Les concepts de vulnérabilité et de viabilité

Les tentatives de définition de la petite dimension sur une base normative et linéaire, et la classification des pays qui en découle reflètent une approche taxinomique. Certes, la connaissance du réel passe par la constitution de catégories plus ou moins homogènes en fonction de critères jugés pertinents. Mais la portée de cette démarche ne va guère au-delà d'une vision statistique, ou encore politique, de l'ensemble que constituent les petits pays. Or, la notion de développement est avant tout dynamique et pluridimensionnelle, comme telle elle implique une approche systémique et globalisante que d'aucuns qualifieraient de structuraliste.

Les conditions même de la constitution des petits pays sont le produit d'un processus historique indissociable de la structuration progressive d'une économie mondiale, d'un Système International Mondial Hiérarchisé (Beaud, 1987). Au sein de cet espace économique mondial, les petits pays se trouvent en position particulièrement vulnérable et ce à plusieurs égards. Nous retiendrons ainsi trois domaines qui expriment bien cette notion de vulnérabilité des petits Etats; l'écologie, l'économie et la culture.

Au plan écologique, la faible dimension de l'espace, associée à une densité démographique souvent trés forte, détermine une pression élevée sur les ressources naturelles et cela sur l'ensemble du territoire national. S'agissant des îles, la fragilité des écosystèmes se trouve encore renforcée par l'endémisme biologique. La vulnérabilité intrinsèque des espaces de faible dimension est par ailleurs accrue par les modèles de développement en vigueur. Il convient à cet égard de noter que les activités traditionnelles (cultures sur brûlis, fabrication de charbon de bois) sont parfois aussi néfaste, voire davantage, que certains secteurs modernes (tourisme). Des cas limites illustrent dramatiquement le risque écologique lié soit à une forte pression démographique dans des conditions d'extrême pauvreté (Haïti), soit à un modèle de développement rémunérateur mais destructeur (Nauru).

A ces dégradations de l'environnement nées des activités humaines, s'ajoutent pour nombre de petits pays, en particulier les îles tropicales, des risques naturels d'origine tectonique, volcanique ou cyclonique. Le caractère souvent périodique, voire saisonier (cas des cyclones), de ces catastrophes tend à remettre en cause en permanence les acquis de la croissance économique et de l'aménagement de l'espace.

Notons enfin que les phénomènes dits naturels et les coûts écologiques de la croissance ne sont pas sans relation. Ainsi, l'effet de serre, que certains spécialistes attribuent à la destruction partielle de la couche d'ozone, pourrait, à un horizon encore indéterminé, aboutir, à la suite d'une montée du

niveau des océans, à la disparition d'une partie, voire de la totalité, de l'espace terrestre de certains Etats insulaires (îles basses).

Au plan économique, la vulnérabilité des petits Etats n'est plus à démontrer. Les théories néoclassiques de la production et des échanges ne laissent que peu d'espoir à des pays disposant rarement de réels avantages comparatifs et ne pouvant bénéficier d'économies d'échelle. Dés lors, seule la constitution d'espaces protecteurs (LOME, CBI, CARIBCAN, SPARTECA), permet de créer et/ou de conserver un appareil productif souvent incapable d'affronter la compétition internationale.

Seuls quelques pans de l'économie échappent à cette logique; tourisme pour les îles tropicales, exploitation des ressources naturelles lorsqu'elles existent (Nauru, Trinidad, Jamaïque...) ou encore création d'activités off shore (Bermudes, Caraïbes...).

Mais la clé du développement des petits Etats ne semble pas tant résider dans leur capacité à enclencher un processus de croissance, c'est-à-dire la génération d'un surplus et son affectation à des fins d'accumulation productive, que dans leur faculté à capter les financements extérieurs et en particulier l'aide internationale. L'examen des taux d'aide per capita selon la taille des pays montrent en effet l'existence d'une relation inverse entre ces deux variables. L'avantage comparatif des petits Etats résiderait alors précisément dans leur petite taille et dans leur poids diplomatique, voire stratégique pour certains. Ne doit-on pas également y voir l'expression de l'émergence, à côté du libéralisme orthodoxe dominant, dont le seul référent théorique est le marché, d'un systéme mondial de solidarité s'appuyant sur la coopération pour le développement et dont la vocation serait de réformer le systéme international?

Mais la vulnérabilité des petits pays revêt également une dimension culturelle. Le mouvement d'homogénéisation, d'occidentalisation, culturelle affecte tout particulièrement les communautés de faible dimension car celles-ci ne peuvent bénéficier de l'effet de masse qui accroit la faculté de résistance. La diffusion des valeurs et des modes de consommation dominants est une des conséquences de la mondialisation de l'économie. Ce processus se réalise à travers les biens importés mais aussi à travers les idées. A cet égard, les nouvelles technologies de la communication sont de puissants vecteurs idéologiques face auxquels les petits pays se trouvent démunis. L'éducation et la régionalisation sont peut être les seules parades à la portée des Etats les plus vulnérables face à la menace culturelle extérieure.

Une telle vulnérabilité, écologique, économique, culturelle est-elle compatible avec la viabilité? En d'autres termes les petits pays sont-ils réellement et durablement viables?

Si la viabilité signifie capacité à vivre de ses moyens réels, c'est-à-dire de sa productivité, il est clair qu'au sein d'un système international fortement intégré et hiérarchisé, la plupart des petits pays en développement ne sont pas viables. Leur viabilité est maintenue par des dispositifs de transfert accordés par l'extérieur.

En revanche, si la viabilité désigne des modalités d'échange avec l'étranger qui assurent la survie d'une population et d'un Etat, alors il est possible de reconnaître le caractère viable des petits Etats dans le système international contemporain. Viabilité n'est ainsi pas toujours synonyme de souveraineté.

Il convient néanmoins dans ces conditions de s'interroger sur le caractère du développement des petits pays et en particulier sur sa durabilité. Le modèle de dévéloppement des petits Etats suggère les conditions de leur pérennité:

- maintien des dispositifs de coopération,
- gestion de l'environnement,
- consolidation de l'identité et de la culture.

Si le premier terme de l'équation, ainsi définie, du développement durable des petits pays, dépend en grande partie de facteurs externes, les deux autres impliquent des politiques appropriées de la part des Etats concernés, notamment en matière d'éducation. Cependant, les stratégies volontaristes dont l'expression habituelle est la planification, se heurtent, tout particulièrement dans les petits pays, à l'instabilité de l'environnement extérieur. Comment planifier dans un univers dominé par l'incertitude? Telle est une des questions clés pour conduire les petits pays sur la voie du développement durable.

2. LE DEVELOPPEMENT DE L'EDUCATION: ENJEUX ET STRATEGIE

2.1. Planification ou gestion de l'éducation?

L'existence d'un lien entre investissement éducatif, productivité du travail et croissance économique est désormais admise par les économistes. Par ailleurs, l'éducation est également perçue à l'échelle individuelle comme facteur d'insertion professionnelle, et à l'échelle collective comme un moyen de valorisation du patrimoine culturel et de renforcement de la cohésion nationale.

Au plan théorique, l'économie de l'éducation puise ses fondements dans la théorie du capital humain (Becker, Schultz). Ces référents théoriques et la mise en évidence, empirique, du rôle de l'éducation sur la croissance économique (Denison) ont

constitué les bases des stratégies d'allocation des ressources dans le domaine éducatif. Mais la problématique de la valorisation des ressources humaines reproduit les conflits entre paradigmes économiques, et la sempiternelle dichotomie plan/marché se trouve au coeur des politiques de formation et, au-delà, des politiques sociales.

Le développement de la planification de l'éducation a connu un succès notable au cours des années 1970 qui correspondaient à une période de forte expansion dans un contexte d'économie du crédit international. Initialement, la plupart des pays en développement, mais aussi certains pays développés, ont alors calibré la structure et la production de leur système éducatif à partir de projections d'emplois. La méthode des besoins en main d'oeuvre a ainsi longtemps dominé l'exercice de la planification de l'éducation. L'objectif était de permettre, à l'échelle macro-économique, la meilleure adéquation possible entre l'emploi et la formation. Cette phase correspondait en fait à une conception volontariste du développement dont l'expression politique et instrumentale était le Plan.

A côté de cette approche globalisante et centralisée, l'analyse du capital humain était utilisée au niveau micro-économique afin de mesurer la rentabilité des investissements éducatifs. Ce cadre autorisait également une meilleure compréhension des stratégies des agents (parents, élèves), et notamment des arbitrages constatées entre école et vie active ou encore en matière d'orientation scolaire. Mais la croyance en la possibilité de contrôler, ou tout au moins de gérer de façon centralisée, le processus de développement ne laissait que peu de place aux analyses de type coût-avantage, surtout dans modèles étatistes du Tiers Monde.

Les années 1980 furent celles de la désillusion. La faillite quasi générale de l'approche main d'oeuvre a détruit la confiance dont bénéficiait la planification de l'éducation et les instruments prévisionnels. Les raisons de cet échec sont multiples, elles tiennent tant à des insuffisances méthodologiques qu'à des évolutions de l'environnement.

La vision simpliste et linéaire de la laison éducation-emploi qui sous-tendait l'analyse constitue certainement une des principales causes des erreurs de planification. La segmentation du marché du travail, le développement du secteur informel et la sinuosité des parcours professionnels sont autant de réalités qui rendent infiniment complexe la relation emploi-formation.

En outre, l'évolution économique associée à l'accélération du rythme d'apparition de nouvelles technologies a créé une grande turbulence de l'emploi et des métiers. Ce contexte rend difficilement prévisible l'évolution de la productivité du

travail. Ainsi, la "démographie" des métiers, mais aussi les nouveaux modes d'organisation du travail bousculent les relations anciennes entre formation, qualification et emploi.

Enfin, la crise financière et celle de l'emploi, dans un contexte d'instabilité accrue du système international, ont achevé de discréditer l'outil de planification en tant que mode d'ajustement entre formation, emploi et production. Plus grave encore, la conception de l'éducation comme facteur de développement est parfois remise en cause, certains allant jusqu'à la rendre responsable d'une partie des distorsions économiques et des troubles sociaux.

La situation actuelle est en effet grave car elle se caractérise globalement par un accroissement des effectifs scolarisés et des dépenses publiques d'éducation alors qu'on assiste au même moment à une crise budgétaire et à une aggravation des déséquilibres sur le marché du travail.

Face à ces problèmes la tentation est forte de revenir à des politiques libérales (financement privé, analyse coût-bénéfice). C'est ainsi que déjà les organismes internationaux de financement, en particulier la Banque Mondiale, ont de plus en plus recours aux taux de rentabilité privés pour définir l'affectation de ressources entre investissements alternatifs dans le domaine de l'éducation. De nombreux auteurs ont pourtant dénoncé les risques que comportait l'utilisation exclusive des taux de rentabilité comme critère de choix en matière d'investissement social (non prise en compte des conflits sociaux, incapacité à intégrer les effets redistributifs et intergénérationnels de l'éducation,...).

Par ailleurs, il est maintenant admis que les programmes d'ajustement comportent un coût social élevé. La diminution des services d'éducation qui accompagne ces dispositifs s'effectue en effet le plus souvent sans considération d'équité, frappant d'abord les groupes les plus vulnérables. Si l'éducation constitue une condition nécessaire à la croissance, il est à craindre qu'à terme ces mesures, en dégradant la qualification de la main d'oeuvre, affecteront le potentiel endogène de développement. Le long terme est ainsi négligé au profit de la restauration d'équilibres à court terme.

Face à l'ensemble de ces problèmes on assiste actuellement à l'émergence de nouvelles conceptions de la planification de l'éducation et à l'apparition de nouveaux instruments. Voulant se démarquer de la connotation centralisée et bureaucratique de la planification, certains auteurs prônent une approche davantage "stratégique" inspirée de la théorie de l'entreprise et instituent la décentralisation et la participation en principes. D'autres encore, renouant avec la recherche d'un nouveau style de développement, recommandent l'élargissement du champ et des méthodes de la planification de l'éducation jugés comme trop exclusivement économiques (nécessité de considérer; la

satisfaction des besoins essentiels, la protection de l'environnement, la valorisation du patrimoine culturel et l'épanouissement personnel).

Un tel renouveau ne doit pas faire oublier que par, essence, la planification, définie comme un outil d'aide à la décision et un mode de régulation, suppose un pilotage stratégique et intègre des processus de conceration et de négociation aux échelons vertical et horizontal. Il convient donc de bien distinguer entre les concepts et leur traduction technique.

Quoiqu'il en soit, la gestion ne saurait remplacer la prévision et la réhabilitation de la notion de planification s'accompagne, à l'échelle internationale (Etats-Unis, Pays-Bas, Royaume-Uni, Portugal, France) de l'élaboration d'une nouvelle prospective emploi-formation. Fondés sur des systèmes d'information développés, intégrant à la fois les secteurs et les métiers, ces dispositifs témoignent de la nécessité de disposer d'une représentation, même approximative ou plurielle, du futur.

2.2. Planifier l'éducation dans les petits Etats: les données de cadrage

La période actuelle se caractérise par une remise en cause quasi générale des systèmes éducatifs. Dans les pays industriels développés, le rôle d'insertion professionnelle de l'éducation se trouve profondément remis en cause par le déséquilibre durable du marché du travail et l'utilisation massive de la formation comme mode de régulation sociale. A cela s'ajoutent les effets déstabilisant du progrés technique qui en permanence vient modifier les besoins en qualification. Cette turbulence technologique plonge les systèmes de formation dans un processus continu de rattrapage. Les pays en développement sont quant à eux confrontés au paradoxe que constitue la coexistence d'un analphabétisme difficilement réductible et d'une surproduction de diplômés de l'enseignement supérieur.

Mais en dépit de contextes contrastés selon les niveaux de développement et les pays, il est possible d'identifier une série d'interrogations majeures qui interpellent l'ensemble des systèmes éducatifs et constituent autant de défis pour la planification de l'éducation. Ces questions concernent:

- les finalités de l'éducation; quelle est l'importance relative de son rôle de filtre pour la sélection des élites et la reproduction sociale?

- le contenu de l'enseignement; comment permettre l'accés à un savoir scientifique et technique universel tout en transmettant et en valorisant le patrimoine culturel? A quel rythme convient-il d'actualiser les programmes?

- les méthodes de formation; de quelle façon articuler enseignement et éducation non-formelle? Quelle place accorder à la formation à distance et à l'alternance?

- la qualité de l'enseignement; quels sont les indicateurs les plus appropriés à rendre compte de la dimension qualitative de l'éducation?

- l'éclatement des structures traditionnelles et familiales; dans quelle mesure le système éducatif peut-il pallier la dégradation du milieu éducogène?

- la discrimination sexuelle, ethnique ou sociale; comment la détecter et la combattre au sein du système éducatif?

- le recrutement et la formation des enseignants; comment concilier la spécialisation croissante des savoirs et l'élévation des exigences pédagogiques avec la maîtrise des coûts?

- l'enseignement supérieur; quelle place doit-il occuper au sein de la structure de l'appareil éducatif? quelles devraient-être les modalités de son financement?

Ce questionnement forme en quelque sorte la toile de fond sur laquelle se greffent ensuite les spécificités de chaque pays et de chaque système d'enseignement. S'agissant de la catégorie des petits pays, définie selon les critères "classiques" mais aussi à partir des concepts de vulnérabilité et de viabilité, les handicaps, mais aussi les atouts, peuvent être appréhendés à trois niveaux de la planification:

- les processus institutionnels,
- la méthodologie,
- les coûts et financements.

Un des reproches formulés à l'encontre de la planification est son caractère autoritaire et centralisé. La définition des objectifs politiques par le pouvoir central, puis leur traduction opérationnelle par les instances de planification ne semblent répondre ni aux principes démocratiques, ni aux critères d'efficacité. Or, face à ce constat, la petite dimension constitue potentiellement un atout. L'effet de proximité induit par la faible dimension facilite la mise en place de dispositifs de concertation et l'utilisation d'une <u>démarche participative</u> aux plans vertical et horizontal. Par ailleurs, l'étroitesse du corps social génère des réseaux de communication informels, souvent plus importants que les relations institutionnelles et hiérarchiques.

Si l'on s'accorde sans difficulté à reconnaître la nécessité de fonder l'exercice de la planification sur une base de concertation et de négociation, en revanche la question de la

décentralisation mérite un examen plus critique. La délégation de compétence et de financements est souvent présentée comme un des moyens de lutte contre le centralisme bureaucratique. Mais la nécessité de renforcer les échelons locaux n'est pas la même selon la taille des pays. On peut facilement concevoir la décentralisation comme un impératif pour de vastes ensembles socio-politiques, qui d'ailleurs ont souvent adopté une organisation fédérale. La petite taille n'entraine pas seulement une réduction des problèmes, elle en modifie la nature. Ainsi, pour de nombreux petits Etats, la décentralisation ne correspond pas à une priorité, la concertation, la négociation, la participation permettent un pilotage qui tout en étant centralisé répond aux exigences d'équité et d'efficacité.

La question des méthodes de la planification de l'éducation de l'éducation est certainement plus délicate. La vulnérabilité des petits pays les expose complètement aux aléas de la conjoncture extérieure. Dans ces conditions, il est particulièrement difficile de prévoir l'évolution de l'emploi et la déformation des structures professionnelles. L'impasse de la planification centralisée et globalisante invite à de nouvelles approches articulées autour d'une fonction d'observation. Dans ce cadre, la petite dimension facilite la mise en place d'un dispositif d'analyse du marché du travail. Organisé sur une base sectorielle, ce système souple doit combiner enquêtes statistiques et observations qualitatives recueillies auprés d'un réseau de personnes ressources, au sein du secteur privé et de l'administration. Le recours aux comparaisons internationales permet par ailleurs de connaître, de manière tendancielle, les effets de l'évolution des techniques sur les qualifications et les métiers.

S'agissant des projections scolaires, il importe de procéder à des simulations à partir d'au moins deux scénarios puis de retenir les hypothèses compatibles avec les objectifs assignés au système et les ressources budgétaires qui pourront lui être affectées. Les projections à long terme (10 ans) permettent d'appréhender les modifications structurelles de l'appareil éducatif et les incidences sur la construction scolaire et le recrutement des enseignants. Ensuite, une révision annuelle ou bi-annuelle assure, en intégrant les évolutions de l'environnement et celles du comportement des parents et des élèves, le réajustement des résultats afin de parvenir à une image plus fidèle des cheminements scolaires (orientation) et des rendements (taux de déperdition, résultats aux examens). En pratique la petite dimension du pays, et donc de l'appareil éducatif, conduit généralement, en impliquant les agents du système, à fixer les différents corps d'hypothèses sur une connaissance trés fine et trés concrète du processus d'enseignement.

Cependant, les contraintes de coût et de financement rendent sonvent incertaine l'application des orientations retenues. Il est généralement admis qu'en matière d'éducation aussi la petite

dimension est facteur de surcoûts. Ce phénomène n'est pas tant dû aux économies d'échelle, qu'à l'indivisibilité de certaines dépenses. Les Etats-archipels sont à cet égard encore plus défavorisés. En outre, l'éducation, comme d'ailleurs presque tous les autres domaines de la vie socio-économique, est financée en grande partie par l'aide extérieure, en particulier pour les dépenses en capital. La multiplicité des sources de financement externes pose souvent de sérieux problèmes de coordination. Mais la question de fond est celle de la dépendance qui en résulte. Le caractère vital mais aléatoire de l'aide dans les petits pays ne remet-il pas en cause la capacité de l'Etat à planifier et même à gérer son appareil d'enseignement?

3. LE SYNDROME DIMENSIONNEL ET LES REMEDES POSSIBLES

3.1. L'enseignement post-secondaire et les filières techniques et professionnelles

Dans les petits Etats, les problèmes de gestion et de planification de l'éducation se posent avec une plus grande acuité pour l'enseignement post-secondaire et les filières techniques et professionnelles. Tout d'abord, les taux de scolarisation primaire sont dans beaucoup de pays de faible dimension proches de 100%. Il est en effet relativement facile de doter d'un réseau d'écoles bien développé un petit territoire densément peuplé. En revanche, au fur et à mesure que l'enseignement se spécialise et se différencie le petit pays se heurte à des problèmes de seuils, faute de ne pas disposer d'une base démographique suffisante.

En outre, de par leurs objectifs, les enseignements primaire et général bénéficient d'une plus grande stabilité des contenus. Le premier degré a pour fonction essentielle de transmettre des savoirs instrumentaux, en particulier la lecture et le calcul, en ce domaine les innovations affectent la pédagogie davantage que la matière enseignée. Il en est presque de même pour les filières générales de l'enseignement secondaire. A l'opposé, la question des contenus et de leur actualisation se trouve au coeur des difficulutés liées aux filières techniques et professionnelles. L'accélération des progrés techniques entraîne en effet une évolution rapide des savoirs.

Il convient également de noter que la faible taille n'induit pas seulement une réduction en volume des besoins en main d'oeuvre, elle en affecte également la qualité. Erigées en principes par la théorie de la production, la spécialisation des tâches et la division du travail ne peuvent, compte tenu de la petite échelle, servir de base à l'organisation du travail. Cette réalité technique induit un découpage des postes de travail et des qualifications qui ne correspond pas aux nomenclatures

professionnelles internationales. Les compétences requises sont davantage polyvalentes et cette exigence de mobilité implique un cahier des charges particulier pour la formation.

Généralement ces contraintes s'expriment par un sous-développement des structures de formation, le troisième degré de l'enseignement et les filières techniques et professionnelles étant réduites à un simple appendice. La poursuite des études constitue dés lors un important motif d'émigration.

Face à cette situation, le réflexe habituel des petits Etats est de chercher à se regrouper. Mais cette stratégie implique une proximité entre les différents partenaires, au plan spatial mais également dans les domaines linguistique, culturel et politique. Ces conditions réduisent la portée de la solution régionale.

L'Université des West-Indies et celle du Pacifique Sud sont les deux organes de coopération inter-insulaire en matière d'enseignement supérieur. Mais malgré leur contribution indiscutable au développement de leur région respective, ces deux établissements ne sont pas encore parvenus à un trouver un mode de fonctionnement pleinement satisfaisant. Ainsi la décentralisation partielle des établissements ne peut garantir à tous les Etats membres un service identique et les disparités entre les pays dotés de campus et les autres demeurent importantes. Certains vont jusqu'à se demander si la décentralisation des structures de l'Université régionale ne s'effectue pas inévitablement au bénéfice des Etats les plus forts. Cette crainte est d'ailleurs renforcée par les velléités bien réelles de nationalisation de certains campus.

Ce contexte a favorisé dans les petits pays l'émergence de structures de formation post-secondaires (multi-purpose post secondary colleges) qui préparent à des diplômes supérieurs aprés deux ou trois années d'études. Cependant, la vocation de ces instituts n'est pas d'offrir une véritable alternative à l'enseignement universitaire. Il s'agit au contraire de bâtir des complémentarités avec l'Université mais aussi entre ces centres, au sein d'une même région, afin de créer un effet de synergie. La cohérence de ce modèle doit autoriser la formulation de politiques d'orientation prenant en compte la carte de formation existant au niveau régional.

Mais il s'agit encore là de stratégies en gestation, le développement de structures post-secondaires dans les petits pays implique la résolution d'au moins quatre problèmes:

- l'identification des besoins à satisfaire en priorité,
- la formation des enseignants,
- le financement des études,
- le choix des programmes et des diplômes.

La question du choix des filières est déterminante car la reconversion de l'appareil de formation technique est toujours longue et coûteuse. L'arbitrage entre les diverses options possibles doit être fonction non seulement des pénuries de main d'oeuvre constatées mais aussi des perspectives de développement des divers secteurs de l'économie. Outre la prise en compte des besoins du ou des branches clés de l'appareil de production, la prudence recommanderait de s'orienter vers la promotion de qualifications transversales, afin d'autoriser une mobilité inter-sectorielle de la main d'oeuvre formée. Le choix des filières à développer est bien sûr plus facile lorsqu'existe un dispositif de prospective emploi-formation.

La satisfaction à l'échelle nationale d'une partie des besoins en main d'oeuvre qualifiée de niveau intermédiaire doit s'accompagner de la mise sur pied d'un système pour la formation initiale et continue des enseignants du technique. La formation initiale est certes coûteuse mais elle s'avère indispensable, même courte elle doit permettre aux professeurs d'acquérir les compétences pédagogiques minimales.

La formation en cours d'emploi est également une nécessité, surtout pour les enseignements technologiques, elle doit porter avant tout sur les contenus. La question de savoir si elle est obligatoire ou fondée sur le volontariat n'a pas de réponse absolue. La formule la plus appropriée dépend des conditions spécifiques à chaque pays et de ses capacités financières. Mais pour tirer le maximum de profit des actions de formation continue, il importe toujours de les articuler étroitement à l'équipement des établissement et à sa programmation.

Le développement de structures post-secondaires nationales se heurte d'abord au problème du coût. L'instauration d'un droit d'écolage assorti d'un système de prêts aux étudiants constitue certainement l'option la plus réaliste pour diminuer la pression additionnelle sur les finances publiques. Ce système est déjà en vigueur dans un grand nombre de pays en développement, indifféremment de leur taille. Dans bien des cas, ces dispositifs sont subventionnés par l'extérieur, à travers notamment l'intervention des banques régionales de développement. Ainsi de nombreux pays de la Caraïbe anglophone bénéficient pour leur système de prêts aux étudiants, intégré aux banques nationales de développement, de l'appui des Banques Caribéenne et Inter-américaine de Développement.

Les évaluations de ces systèmes de prêts montrent une amélioration de l'accès des étudiants de couches défavorisées à l'enseignement supérieur. L'efficacité financière du dispositif se conjuguerait ainsi avec les considérations d'équité et de justice sociale.

Même en supposant résolues les questions liées aux objectifs et aux moyens de la formation, il reste à traiter celle de sa validation. Les systèmes éducatifs des petits Etats demeurent

encore largement sous l'emprise des institutions métropolitaines de validation. Néanmoins des dispositifs comme le "Caribbean Examination Council" parviennent peu à peu à briser cette relation de dépendance. Le problème de fond est de parvenir à concilier l'adaptation des contenus, et donc des diplômes, aux réalités nationales avec le maintien de la reconnaissance internationale. L'équation n'est certes pas simple et elle se complique à mesure que la structure du système éducatif se développe.

La réponse n'est certainement pas unique, les formules à rechercher doivent être différenciées selon les objectifs de la formation. Lorsqu'elle répond à un besoin en main d'oeuvre clairement identifié, dans un secteur précis, rien ne devrait s'opposer à la création d'un diplôme régional (ou national en l'absence d'entité régionale). En revanche, pour les sections dont les objectifs sont plus généraux et doivent permettre une mobilité spatiale, soit pour un emploi, soit pour une formation complémentaire, la solution pourrait consister à mettre en place un partenariat avec une structure de formation post-secondaire reconnue à l'échelle internationale. Cette dimension de l'éducation (la validation) est déterminante pour les petits Etats car, à terme, elle détermine la sauvegarde des traditions et de l'identité culturelle qui constitue une des dimensions de la viabilité.

3.2. Quelques réflexions en guise de conclusion:

La planification de l'éducation est avant tout un outil qui doit être au service d'une conception du processus de développement. Reconnaître le caractère multidimensionnel du concept de développement doit conduire à considérer l'éducation sous ses multiples facettes et pas seulement à travers une problématique d'adéquation formation-emploi, ou dans le cadre de la théorie du capital humain. Dès lors, le champ de la planification de l'éducation doit être élargi afin de répondre aussi à des objectifs d'éco-développement (protection de l'environnement), d'équité (satisfaction des besoins essentiels) et de promotion culturelle (structuration de l'identité culturelle).

L'équation de la viabilité et du développement durable des petits pays est très instable et dépend du maintien;

- du financement extérieur, tout particulièrement de l'aide,
- des équilibres écologiques, menacés à la fois par des phénomènes naturels et par les activités humaines,
- du patrimoine culturel, car il constitue le substrat sur lequel peut être bâti un projet de société.

Or, aujourd'hui, l'évolution récente des rapports Est/Ouest, les changements de l'environnement à l'échelle planétaire et le processus d'intégration culturelle forment un contexte menaçant

pour les petits Etats. Le resserement de la coopération internationale semble indispensable pour leur permettre de relever ces défis financier, écologique et culturel. La globalisation des relations internationales doit pouvoir contribuer à renforcer la solidarité entre nations.

Face à ces incertitudes, la planification de l'éducation, définie comme un processus de pilotage et de programmation à moyen et long terme, est nécessaire car elle impose une vision globale et prospective et offre ainsi un cadre cohérent qui met en évidence les arbitrages financiers. En outre, les politiques de coopération régionale méritent d'être développées afin;

- de renforcer les espaces et les dynamiques de solidarité entre les petits Etats,
- de maîtriser davantage les relations avec l'extérieur (financement du système éducatif, reconnaissance des diplômes, collaboration avec les universités étrangères...),
- de créer des économies d'échelle (élaboration des programmes, production de manuels scolaires...).

La promotion de l'enseignement technique et professionnel dans les petits Etats semble à la fois légitime et nécessaire. Soulignons à cet égard qu'au sein d'un tissu productif peu développé, la formation technologique initiale est un vecteur d'innovation et de modernisation, car il n'est pas rare que les centres de formation soient mieux équipés que les entreprises.

Toutefois, il importe de contrôler l'amplification du processus actuel d'accroissement de la capacité de formation aux niveaux post-secondaire et technique dans les petits pays et cela pour trois raisons au moins:

- une raison d'efficacité pédagogique; la formation post-secondaire et /ou professionnelle suppose un enseignement de base de qualité. De plus, l'exigence de polyvalence, soulignée plus haut, commande que les spécialisations n'interviennent qu'à partir d'un bon niveau de formation générale. La qualité de l'enseignement élémentaire et du premier cycle du secondaire est donc nécessaire au développement et à la diversification des filières. A cet égard, la situation est loin d'être satisfaisante dans l'ensemble des petits pays,

- une raison d'équité; les systèmes éducatifs des petits pays demeurent souvent très sélectifs et élitistes (cas par exemple des Caraïbes). Renforcer, toutes choses égales par ailleurs, l'enseignement post-secondaire risque ainsi de conduire à aggraver l'exclusion scolaire puis sociale des groupes vulnérables. L'augmentation du rendement et des capacités d'accueil dans le second degré constitue donc un gage d'équité,

- une raison économique; compte tenu des coûts trés élevés de l'enseignement post-secondaire et de la formation professionnelle, il importe de s'interroger sur leur contribution au développement économique et de la comparer à celle de la formation de base. Cette question mérite un examen précis, mais il n'est pas impossible que les spécificités de la dynamique de la croissance dans les petits pays, notamment son caractère hétéronome, limitent les effets d'entrainement que peuvent exercer les formations post-secondaire et technique sur le développement.

Compte tenu de ces réserves il convient de ne pas négliger d'une part les possibilités de formation à l'étranger, surtout pour répondre à des besoins trés particuliers et ponctuels, et d'autre part les structures régionales. Enfin, à terme, la logique de la coopération régionale devrait conduire à la mise sur pied de dispositifs communs de planification de l'éducation capables, de coordonner une démarche prospective emploi-formation, d'orienter la répartition et l'évolution des structures de formation selon les besoins identifiés et enfin d'impulser des programmes de coopération avec des institutions étrangères pour l'enseignement, la validation et la recherche.

Fort de France, mars 1990.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

1. Atchoarena, D., Micro-insularité et valorisation des ressources humaines: l'exemple des Iles sous le Vent et des Iles du Vent de la Caraïbe anglophone, Thèse de doctorat ès sciences économiques, IEDES, Université de Paris I Panthéon-Sorbonne, 1988

2. Atchoarena, D., La planification de l'éducation dans les Etats à faible superficie: le cas des Caraïbes, étude réalisée pour le compte de l'UNESCO, juillet 1989

3. Atchoarena, D., De la relation formation-emploi à la liaison éducation-culture: une problématique nouvelle pour les pays insulaires?, Séminaire Culture et Développement des pays ACP insulaires, Maurice, juillet/août 1989, UNESCO/Fondation ACP-CEE

4. Bennel, P., Oxenham, J., "Le problème des qualifications dans les petits Etats insulaires", Travail et Société, Vol. 8, n° 1, 1983

5. Bray, M., Fergus, H., "The implications of size for educational development in small countries: Montserrat, a Caribbean case study, Compare, Vol. 16, n° 1, 1986

6. Bray, M., Educational planning in small countries, UNESCO, 1987

7. Brock, C., Scale, Isolation and Dependence, Commonwealth Secretariat, 1984

8. Brock, C., Bacchus, K., The challenge of scale, Commonwealth Secretariat, 1987

9. Brock, C., "L'éducation et la dimension des pays: le monde des petits Etats", Perspectives, Vol. XVIII, n° 3, 1988

10. Chinapah, V., Löfstedt, J.-I., Weiler, H., "Développement intégré des compétences humaines et planification de l'éducation", Perspectives, Vol. XIX, n° 1, 1989

11. Commonwealth Secretariat, Innovation in technical and vocational education and training in island developing and other specially disadvantaged states, 1983

12. Commonwealth Secretariat, Educational development: the small states of the Commonwealth, 1986

13. Commonwealth Secretariat, The supply, training and professional support of educational personnel in multi-island situations, 1987

14. Commonwealth Secretariat, Post-secondary colleges in the small states of the Commonwealth, 1988

15. Commonwealth Secretariat, The organisation and management of ministries of education in small states, 1989

16. Commonwealth Secretariat, Basic statistical data on selected countries with populations of less than 5 million, 1989

17. Connel, J., Sovereignty and survival, island microstates in the Third World, University of Sidney, Department of Geography, Research Monograph n° 3, 1988

18. Connel, J., The greenhouse effect: a new challenge to island states, Culture and Development in Island States, UNESCO/ACP-EEC Foundation, Mauritius, July/August 1989

19. Coombs, Ph., Hallack, J., Cost analysis in education: a tool for policy and planning, Hopkins University Press, 1987

20. Crusol, J., Hein, Ph., Vellas, F., L'enjeu des petites économies insulaires, Economica, 1988

21. Doumenge, F., Aspects de la viabilité des petits pays insulaires, CNUCED, 1983

22. Gallopin, G. C., Gutman, P., Maletta, H., "Appauvrissement à l'échelle du globe, développement durable et environnement: une perspective théorique", Revue Internationale des Sciences Sociales, n° 121, août 1989

23. Lesourne, J., Education et société, les défis de l'an 2000, La Découverte, 1988

24. Packer, S., The challenge of scale: the development of education systems in small states, Culture et Développement des Pays Insulaires, UNESCO/Fondation ACP-CEE, Maurice, juillet-août 1989

25. Parker, E., "L'éducation peut causer des catastrophes", Futuribles, avril 1989

26. Passeron, H., "Prospective emploi-formation", Etudes et Expérimentations, Délégation à la Formation Professionnelle, n° 34, nov.-dec. 1988

27. Paul, J.-J., La relation formation-emploi, Economica, 1989

28. Peter-Williams, G. A., "Constraints on establishing credibility in higher education: the case of the university in developing countries", Caribbean Journal of Education, UWI, Vol.8, n° 3, Sept. 1981

29. Psacharopoulos, G., Woodhall, M., L'éducation pour le développement, Economica,1988

30. Tanguy, L., L'introuvable relation formation/emploi, La Documentation Française, 1986

31. UNCTAD, Specific problems of island developing countries, working paper, April 1988

32. UNESCO, "Le champ nouveau de la planification de l'éducation", Perspectives, Vol. XIX, nº 2, 1989

33. Worrel, D., Small island economies, Praeger, 1987